



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 września 2015 r.

Poz. 3733

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.8.8.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§19 ust. 5 uchwały Nr IX/67/15 Rady Miejskiej w Bolkowie z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bolków.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Bolkowie na sesji w dniu 28 sierpnia 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) - zwana dalej „ustawą”, podjęła uchwałę Nr IX/67/15 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bolków – zwana dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 września 2015 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że przepis §19 ust. 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W kwestionowanym przepisie Rada ustaliła, że *Dla zapewnienia należytego porządku właściciele psów zobowiązani są do nie wprowadzania zwierząt na ogrodzone place zabaw oraz na cmentarze.*

Przytoczony zakaz został przez Radę wprowadzony w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy). Z przedmiotowego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru nie wynika kompetencja do stanowienia zakazów w zakresie wprowadzania zwierząt domowych do określonych w tym przepisie uchwały miejsc użyteczności publicznej. Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Powyższa norma kompetencyjna ma bowiem charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zauważyć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej, która delegowałaby na Radę możliwość stanowienia zakazów w obrębie

regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o obowiązках osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Ustawodawca nie upoważnił Rady do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy, nie zagrażał przebywającym tam osobom oraz nie powodował zanieczyszczenia tych terenów. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyrażone w wyroku z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 725/13) zgodnie, z którym: *W ocenie Sądu ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi bowiem właściwego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku – o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do wniosku o dopuszczalności ustanowienia w regulaminie zakazu wprowadzania zwierząt domowych do wszelkich miejsc użytku publicznego (terenów przeznaczonych do wspólnego użytku), skoro taki zakaz niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewniłby eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Taki wniosek byłby zaś w sposób oczywisty nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym (argumentum ad absurdum).*

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje potwierdzenie utrwalonym orzecznictwie sądów m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 576/13), z dnia 2 września 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 425/13); w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13), w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12); w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Sz 238/13); w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. (sygn. akt IV SA/Po 492/13); w wyroku NSA z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2746/13), w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że uregulowany przez Radę zakaz dotyczy sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Bolków. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl przywołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Zatem sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.

Sposób sformułowania art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień (co wynika z jednoznacznie brzmiącego zalecenia: *regulamin określa...*), a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej Rady Miejskiej. Wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 845/2006, stwierdza się, że *wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje*

wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 19 ust. 5 uchwały.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*